

La capacità amministrativa nella gestione dei Fondi “per la coesione”: definizione e valutazione

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | July 10, 2023

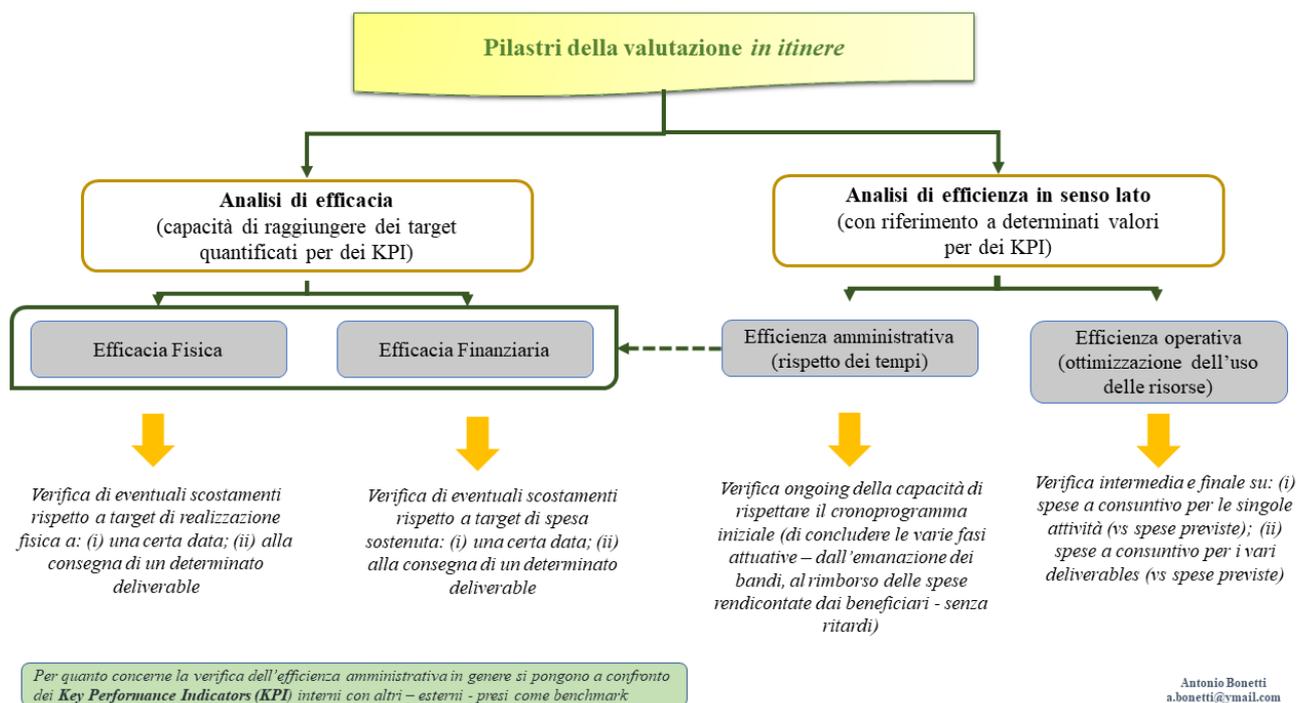


L'implementazione degli interventi cofinanziati dai **Fondi Strutturali** si può suddividere in più macro-processi e processi attuativi.

Come evidenziato a più riprese su questo blog, bisogna presidiare con molta cura macro-processi e singoli processi, in quanto essi condizionano ampiamente efficienza procedurale dei Programmi e, di riflesso, incidono anche sull'efficacia degli interventi. Se, infatti, è più elevata l'efficienza procedurale (efficienza amministrativa) sarà maggiore la capacità di spesa dei Programmi e, probabilmente, sarà

parimenti più elevata la capacità di selezionare e dare corso a progetti di più elevata qualità (e, quindi, di più elevato impatto potenziale), come sintetizza la figura che segue.

Figura 1 – Analisi di efficacia e di efficienza quali pilastri della valutazione *in itinere* dei Programmi



E
,
n
a
t
u
r
a
l
e
,
q
u
i
n

di, che si discuta ampiamente di efficienza amministrativa e di interventi di *capacity building* della Pubblica Amministrazione (PA).

La questione della “capacità amministrativa” per l’efficacia delle politiche pubbliche è ampiamente rilevante anche nell’ambito della politica di coesione almeno a partire dalla fine degli anni Novanta, sull’abbrivio di:

- l’affermazione del c.d. “**New Public Management**”, ossia un nuovo paradigma di gestione della PA inteso ad affiancare alla tradizionale gestione “*compliance based*” (orientata al rispetto delle norme di Diritto Amministrativo) una gestione “*performance based*”, ossia più orientata ai risultati; [1]
- la necessità di capire come sostenere al meglio il processo di rafforzamento amministrativo dei numerosi Paesi che nella seconda metà del Novecento gravitavano quasi tutti nell’orbita

della ex Unione Sovietica, che hanno aderito all'UE nel 2004. Non è un caso che molti studi che hanno ampiamente indirizzato gli interventi della Commissione in materia di *capacity building* siano stati pubblicati nella prima decade del nuovo secolo e diversi di essi muovessero da casi studio che riguardavano gli ex Länder orientali della Germania e i Paesi che sono entrati a far parte dell'UE nel 2004 e nel 2007 (si vedano, in particolare, **EIPA** (2000); *EU Structural Funds beyond Agenda 2000: Reform and Implications for Current and Future Member States*, Maastricht; **Netherland Economic Institute** (2002); *Absorption Capacity for Structural Funds in the Region of Slovenia*. NEI Principal Report for the National Agency for Regional Development of Slovenia, Rotterdam).

Le proposte operative per informare le attività di *capacity building* nell'ambito della programmazione dei **Fondi "per la coesione" 2021-2027**, elaborate negli anni recenti dall'OCSE e dalla Commissione Europea [2], di fatto, continuano a valorizzare delle linee strategiche delle azioni di *capacity building* dettate dagli studi dei primi anni del nuovo secolo, in particolare le due direttrici di analisi che seguono:

1. vanno considerati due blocchi di fattori che condizionano efficacia ed efficienza degli interventi (Programmi) cofinanziati dai Fondi Strutturali:

1.1. fattori dal lato dell'offerta (di fondi) che molti autori hanno classificato in tre gruppi, definiti capacità macroeconomica (riferita, fondamentalmente, agli Stati), capacità finanziaria e capacità amministrativa;

1.2. fattori dal lato della domanda, riconducibili, di fatto, alla capacità dei potenziali beneficiari di accedere ai contributi (proponendo valide proposte progettuali) e di utilizzarli al meglio;

2. bisogna considerare con attenzione le varie fasi del *policy-making cycle* nell'ambito della politica di coesione dell'UE. In questa prospettiva, il riferimento metodologico principale continua ad essere il contributo dell'economista della *London School of Economics* **Simona Milio** (2007), che ha avuto il merito di andare oltre l'equazione per cui "capacità

amministrativa” veniva meramente intesa come “capacità di assorbimento” dei Fondi e, soprattutto, ha associato le azioni di valutazione della “capacità amministrativa” e le proposte in materia di rafforzamento amministrativo alle principali fasi del *policy-making* nel caso della politica di coesione (si veda la figura che segue). [3]

Figura 2 – Componenti chiave della capacità amministrativa

Le componenti chiave della capacità amministrativa	
Componenti chiave	Indicatori (parametri di riferimento)
Management	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Chiarezza nella definizione dei ruoli (per i Dipartimenti regionali) ▶ Coordinamento e cooperazione fra i Dipartimenti
Programmazione	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Formulazione dei Programmi supportata da una valida Analisi SWOT ▶ Tempi di approvazione dei Programmi
Monitoraggio	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Set up di un sistema di monitoraggio e di indicatori in linea con gli standard concordati ▶ Disponibilità di dati di avanzamento procedurale, fisico e finanziario
Valutazione	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Elaborazione di Rapporti di Valutazione ▶ Integrazione di una cultura valutativa nei sistemi e nei metodi di programmazione e gestione

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

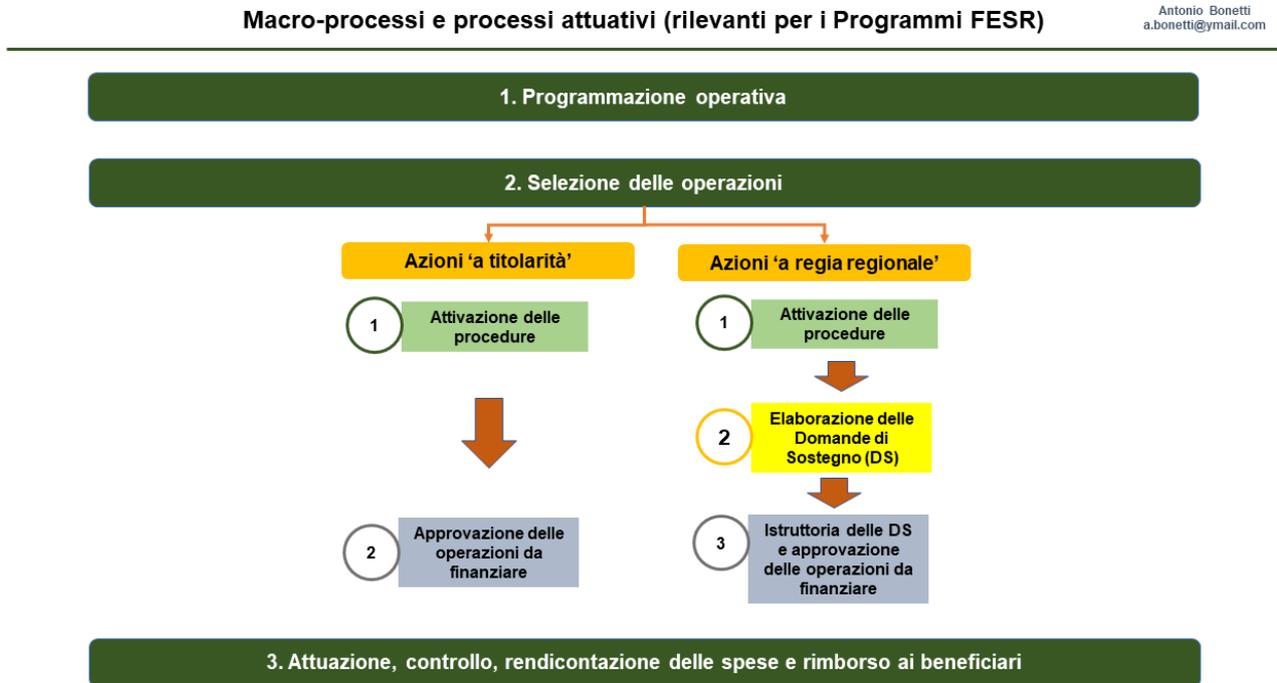
te, in sede di analisi e valutazione della capacità amministrativa delle PA impegnate nella gestione dei Fondi Strutturali è opportuno fare riferimento alle principia macro-fasi (macro-processi) e alle singole fasi della gestione dei Programmi Regionali e Nazionali (programmazione operativa; selezione delle operazioni, attuazione, controllo, rendicontazione delle spese e rimborso dei beneficiari). [4]

Inoltre, come illustra la figura che segue, vanno tenute anche in debita considerazione:

- tipologia di operazioni (realizzazione di opere pubbliche, concessioni di aiuti economici; altro..);
- titolarità della responsabilità gestionale (distinguendo fra azioni “a regia regionale” e azioni “a titolarità regionale”).

[5]

Figura 3 – Quadro di insieme di macro-procedure e procedure per l'attuazione dei Programmi



G
l
i
a
s
p
e
t
t
i
p
i
ù
c
r

itici della valutazione della capacità amministrativa sono tre:

- è molto difficile definire la capacità amministrativa (e quindi stabilire l'oggetto stesso della valutazione);
- la valutazione andrebbe adeguatamente differenziata a seconda della macro-fase considerata, della tipologia di operazione e della titolarità dell'attuazione;
- la valutazione andrebbe considerata essa stessa parte del processo di capacitazione amministrativa (in altri termini, dovrebbe essere introdotta nel sistema di gestione dei Fondi una autentica cultura valutativa). [6]

[1] I lavori più significativi che hanno fortemente accelerato, all'inizio degli anni Novanta, il dibattito sull'applicazione di principi di gestione più orientati ai risultati nella PA sono:

Hood C. (1991), *A Public Management for all Season?*, "Public Administration", 69, pp. 3-19.

Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading (MA).

[2] Al momento, anche grazie a un progetto pilota della Commissione Europea e dell'OCSE lanciato nel 2018, sono disponibili diverse note di orientamento metodologico sulle azioni intese a rafforzare la capacità amministrativa:

OECD (2019), *Analytical framework used in the context of the pilot action on frontloading administrative capacity building to prepare for the post-2020 programming period*, Paris.

OECD (2021), *Administrative capacity building. Self-assessment instrument for Managing Authorities of EU Funds under Cohesion Policy*, Paris.

European Commission (2017), *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. 2017 Edition*, Brussels.

European Commission (2017), *EU Competency Framework for the management and implementation of the ERDF and Cohesion Fund*, Brussels.

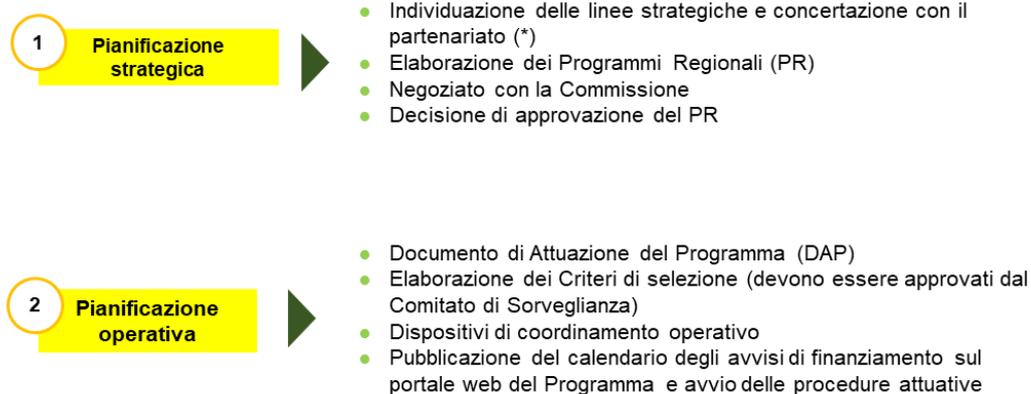
European Commission (2020), *Roadmap for Administrative Capacity Building. Practical toolkit*, Brussels.

[3] Cfr. **Milio S.** (2007), *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy*. *Regional Studies*, 41(4): 429-442. In questo studio la Milio definiva la "capacità amministrativa" come «*the ability of institutions to manage Structural Funds policy according to their own rules and procedures*».

[4] In realtà, andrebbe ovviamente considerato l'intero ciclo di *policy making* e bisognerebbe distinguere fra:

- pianificazione strategica;
- pianificazione operativa (si veda la figura 4).

Figura 4 – Pianificazione strategica e operativa nella formulazione e gestione dei Programmi co-finanziati dai Fondi Strutturali



(*) Ovviamente la scelta delle linee strategiche dei PR è ampiamente condizionata dal quadro di policy sovraordinato – nazionale e soprattutto europeo – e dagli indirizzi dei Regolamenti

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

in realtà, è piuttosto complessa e andrebbe adeguatamente circostanziata con riferimento a ciascuna delle tipologie di azioni (a questo proposito si vedano le **Linee Guida sui sistemi di gestione e controllo e per la programmazione 2007-2013** rilasciate dalla Ragioneria Generale dello Stato – incardinata nel Ministero dell’Economia e delle Finanze – nel 2007 che presentano dettagliatamente il sistema di gestione per le principali tipologie di azioni FESR – Realizzazione di opere pubbliche, Acquisizione di forniture/servizi ed Erogazioni di sovvenzioni – sia per la fattispecie “regia regionale”, sia per la fattispecie “titolarità regionale”). Per un inquadramento più ampio si veda il [post del 20 Maggio U.S.](#)

[6] Questo contributo è un “*work in progress*” elaborato nell’ambito del progetto di ricerca del Centro Studi Funds for Reforms Lab “**Le politiche e i fondi dell’UE nella programmazione 2021-2027**”.